

Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat

Heinze, Rolf G.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Konferenzbeitrag / conference paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinze, R. G. (2003). Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-121351>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Vortrag bei der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bad Münstereifel („Zukunft der sozialen Demokratie“/29.9. – 5.10. 2003)

Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat

1. Fassung

Die politischen Debatten um die Zukunftsfähigkeit des modernen Wohlfahrtsstaates sind kein deutscher Sonderfall, sondern Alltag in allen westlichen Ländern. Überall werden die neuen Herausforderungen (auf dem Arbeitsmarkt, bei der Einwanderung, in der Bewältigung der Alterung der Bevölkerung etc) diskutiert und Umbaupläne für die "Baustelle Sozialstaat" geschmiedet. Allerdings gibt es zum einen bemerkenswerte Unterschiede im Umfang und im Zeitpunkt, zu dem die Probleme virulent werden, und zum anderen fallen die Reaktionen nicht überall gleich aus. Dazu sind die politisch-institutionellen Handlungsbedingungen und die Strukturen der etablierten Wohlfahrtsstaaten zu unterschiedlich. Schon ein grober Blick zeigt, daß es neben Bewegung und Reform auch Beharrung und Blockade gibt - wobei in der Bundesrepublik derzeit trotz einiger "Auflockerungen" letzteres noch immer dominiert. Auch wohlwollende Kommentatoren sprechen inzwischen vom „Zeitlupenland Deutschland“ (Franz/Immerfall 2003), wenn es um die Reformfähigkeit geht. Konzertierte Widerstände gibt es auch in anderen Ländern, worauf Giddens im internationalen Vergleich hinweist: „Gerade wegen der zementierten Interessen, die das Wohlfahrtssystem hervorbringt, ist es nicht leicht zu reformieren“ (ders. 1999, 135; vgl. auch Heinze 1998).

Es gibt inzwischen allerdings einen Konsens sowohl auf wissenschaftlicher Ebene als auch bei der Bundesregierung, dass das in der Bundesrepublik bei Reformprozessen übliche Schnecken tempo nicht mehr den aktuellen und strukturellen Herausforderungen angemessen ist. Der passive Entwicklungspfad des deutschen Modells kann so nicht fortgeführt werden, da sich die Probleme nicht auf der Zeitschiene lösen lassen. Gerade weil die Problemlagen so stark miteinander verkoppelt sind, dürften die anhaltenden Beschäftigungsdefizite, die finanziellen Engpässe und die (u.a. durch die Demographie bedingten) Strukturprobleme der sozialen Sicherung die Wahrnehmungsblockaden zunehmend auflösen. Aber auch wenn sich die Wahrnehmungen verändern, kann man nicht erwarten, daß die betreffenden sozialstaatlichen Organisationen (seien es Verbände, Gewerkschaften oder Ministerialbürokratien) ihren jeweiligen Organisationsblick sofort verändern. Die meisten von ihnen sind noch dem klassischen Anliegen - Schutz und Fürsorge, also Sicherheit – verhaftet, verkennen dabei aber, dass viele wohlfahrtsstaatliche Institutionen inzwischen „bürokratisch, entfremdend und ineffizient“ sind und „Sozialleistungen teilweise das Gegenteil dessen bewirken, was sie eigentlich erreichen sollen“ (Giddens 1999, 132; vgl. auch Offe 1995 und Priddat 2003).

Es bedarf deshalb schon einer erhöhten Risikobereitschaft und des Mutes bei den zentralen politischen Akteuren und experimenteller Schritte, um sowohl die politisch-institutionellen Lähmungen als auch das vorherrschende Stimmungsbild in der Bevölkerung, das sich als **"aktive Passivität"** umschreiben lässt, zu überwinden. Allerdings gibt es nicht **den** Wohlfahrtsstaat, sondern vielfältige und unterschiedliche Konstellationen existieren. Es sind aber Prozesse der Annäherung bzw. der Konvergenz der Wohlfahrtsstaaten erkennbar, was in der sozialwissenschaftlichen Forschung zu einigen Kontroversen geführt hat. Ob sich die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten im Laufe ihrer jüngeren Geschichte mehr oder weniger ähnlich geworden sind, ist dabei freilich nicht nur eine akademische, sondern durchaus auch

eine Frage für die praktische Politik. Gerade die noch immer existierenden Unterschiede und Ungleichzeitigkeiten machen aus den westlichen Wohlfahrtsstaaten zugleich ein Laboratorium. Dieses Laboratorium genauer zu betrachten trägt nicht nur zu einem besseren Verständnis der eigenen Strukturen bei, sondern erweitert ebenfalls die Vorstellungen darüber, was politisch möglich ist. In vielen Fällen ist darüber hinaus Lernen bzw. eine Politikdiffusion möglich, da man auf diesem Wege brauchbare ausländische Lösungen (best practices) übernehmen kann, ohne daß dieselben Voraussetzungen wie Entwicklungsstand, politische Mehrheiten oder ähnlichen Probleme als Grundlage einer politischen Entscheidung vorlegen müssen. "Policy borrowing" (Kopieren von Politiken) ist eine durchaus verbreitete und auch in den politischen Institutionen weitgehend akzeptierte Reformstrategie. Ich teile nicht den Pessimismus von Claus Offe, der einen Systemwechsel in der generellen Ausrichtung der Sozial- und Wirtschaftspolitik aufgrund positiver Erfahrungen in anderen Ländern (etwa Dänemark bei der Arbeitsmarktpolitik oder Schweden bei der Rentenreform) aus institutionellen Gründen ausschließt, weil die „Züge auf Gleisen unterschiedlicher Spurweite fahren“ (ders. 2003, 812).

Allerdings sind in die institutionellen Besonderheiten der jeweiligen Modelle auch kulturelle Faktoren wie Leitbilder sowie gemeinschaftliche Vorstellungen von Gleichheit und Gerechtigkeit verwoben, die es zu berücksichtigen gilt. So drücken sich beispielsweise in den Sozialversicherungen des konservativen (angelsächsischen) Wohlfahrtsstaatstyps eher einfache Gerechtigkeitskonzepte aus. Diese Konzepte sind weniger egalitär und moralisch anspruchsloser als die der kontinentaleuropäischen (eher sozialdemokratischen) Wohlfahrtsstaaten. Deshalb sollte sich der Umbau des bundesrepublikanischen Sozialstaates **nicht** am Leitbild der minimalistischen Version orientieren, sondern muss - basierend auf seinen Stärken - neue innovative Elemente integrieren. Strukturreformen des Sozialsystems in Deutschland sollten sich deshalb nicht minimalistisch an den selektiven Sozialstaatsinstitutionen des angelsächsischen Wohlfahrtskapitalismus orientieren (worauf zu Recht Wolfgang Merkel hingewiesen hat) vielmehr sollten wir durchaus unsere Stärken im internationalen Vergleich im Blick behalten (etwa eine gut ausgebaute Infrastruktur), aber auch andererseits von Nachbarländern (etwa den skandinavischen Staaten) lernen und aktivierende Elemente in eine Reform des Sozialstaates einbauen (vgl. Schmid 2003).

Warum habe ich nun den Titel gewählt: vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat?

Aus meiner Sicht beschreibt der Begriff "Status" sehr gut den Kern des deutschen Sozialstaatsmodells. Im engeren Bereich der Sozialversicherung beweist das vor allem die gesetzliche Rente; lohnorientierte und umlagefinanzierte Systeme dominieren. Als die dynamische Rente in den 50er Jahren eingeführt wurde, hatte die damalige konservative Regierung im Sinn, den ökonomischen und sozialen Status der Arbeitnehmer auch in der Rente widerzuspiegeln. Christdemokraten waren gegen Alternativen, die auf einem Basislevel stärker egalitär ausgerichtet gewesen wären. Auch in anderen Bereichen finden sich diese Mechanismen, mit deren Hilfe der individuelle Lebensstandard gehalten werden soll. Besonderheiten wie diese waren es, die Esping-Andersen (1998) dazu motiviert haben, den deutschen Sozialstaat den "konservativen" und eher nachsorgenden Wohlfahrtsstaaten zuzurechnen. Im Längsschnitt haben diese Systeme sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hohe Lohnzusatzkosten aufgebürdet, was sich gerade in den letzten Jahren negativ in Richtung eines Beschäftigungsaufbaus niederschlägt. Der Begriff "Status" definiert aber auch die Rolle vieler Vereinigungen und Organisationen in Deutschland. Die Zuweisung bestimmter Vorrechte stabilisiert nicht nur die unabhängige Verhandlungsmacht von Gewerkschaften und Arbeitgebern. Sie verstärkt auch den Einfluß von Spitzenverbänden in sozial- und gesundheitspolitischen Feldern (allen voran die Wohlfahrtsverbände) oder bestimmter Berufsgruppen wie dem Handwerk. Der traditionelle deutsche Korporatismus ist noch immer ziemlich lebendig, wenn man sich die Zwangskörperschaften der Ärzte oder die Kammern der Handwerker anschaut (vgl. Heinze 1998, 2002). Und er wehrt sich auch intensiv gegen alle politischen Versuche, das

Verbändekartell zu durchlüften (ablesbar an der Debatte um eine Reform der Handwerksordnung oder die kassenärztlichen Vereinigungen). Die „Räterepublik“ hat zwar an Überzeugungskraft und Legitimation verloren, noch ist sie aber lebendig und die ausgeprägte Konsensorientierung in Deutschland lässt auch die traditionell intransparenten Einflusskanäle korporativer Interessenvermittlung erst langsam erodieren.

Oberflächlich scheint der Standort Deutschland vielen (vor allem den Verteidigern und Nutznießern des klassischen Sozialstaatsmodells) noch "in Ordnung": Wir haben eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur und relativ gut funktionierende intermediäre Organisationen (wenigstens im Westen). Für eine Innovationsstrategie werden allerdings neue institutionelle Regulierungen und kreative Milieus gebraucht, die nur ansatzweise existieren und deshalb neu inszeniert werden müssen. Die bei vielen zentralen Akteuren noch immer festzustellende Konzentration auf die eigene Stärke darf nicht darüber hinweg täuschen, daß auch das "soziale Kapital" spätestens dann erschöpft ist, wenn es den verantwortlichen Akteuren in Politik und Wirtschaft nicht mehr gelingt, den massiven Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung aktiv zu begegnen. Wie weit die Akzeptanz des traditionellen Wirtschafts- und Sozialmodells angesichts der umfassenden Krise auf dem Arbeitsmarkt, strukturellen Problemen bei der sozialen Sicherung und zunehmenden Kürzungen im staatlichen Bereich noch trägt oder ob nicht schon längst die Gefahr besteht, daß der Wohlfahrtsstaat inhaltlich und legitimatorisch ‚ausblutet‘, kann an dieser Stelle nur als Frage formuliert werden. Klar scheint allerdings zu sein, daß die Einigkeit über eine Konsensstrategie zur Sicherung des Sozialstaats, wie sie jahrzehntelang in der Bundesrepublik unausgesprochen dominierte, zerbrochen ist.

Wenngleich auch in der Ära Schröder bislang in vielen Politikfeldern nur ein "Einstieg" in notwendige Strukturreformen im Sozialsystem gelungen ist (vgl. die Beiträge in Egle et al 2003), so zeigt sich doch, daß die Strukturprobleme nicht mehr verdrängt werden können und auch die alten Sicherheiten nicht mehr zurückzugewinnen sind. Allerdings werden in vielen politischen Diskursen diejenigen Positionen, die auf Veränderungen setzen, weiterhin oft als Panikmacher diskreditiert, um die eingeschliffenen Konsensroutinen nicht zu stören. Solche beschönigenden und teilweise auch problemverdrängenden Haltungen gefährden alle Zweige unseres "Sozialversicherungsstaates", da notwendige Strukturreformen nicht angegangen und deshalb später stärkere Einschnitte notwendig werden. Exemplarisch ist dies bei den Renten, der Beschäftigungskrise oder auch beim Schuldenabbau zu studieren. Nehmen wir einmal die Beschäftigungskrise in Deutschland: Während andere Länder – vor allem aufgrund der Nutzung der Potentiale an Dienstleistungen - fast Vollbeschäftigung erreicht haben, ist die deutsche Arbeitslosenquote mittlerweile die sechsthöchste aller Industrieländer und nicht nur im Osten sondern auch in Teilregionen des Ruhrgebiets kommen wir nicht von Quoten um die 15 % herunter.

Die Gesamtbeschäftigung in Deutschland liegt unter dem Durchschnitt der OECD-Länder und weit unter den Beschäftigungsquoten von so unterschiedlich regierten Ländern wie USA, Schweiz, Schweden oder Dänemark. Diese Länder haben demonstriert, dass sich ein Abbau der Arbeitslosigkeit - bei gleichzeitiger Steigerung der Frauenerwerbsquote - durch eine Ausweitung der Beschäftigung erreichen lässt. In diesen Ländern geht der Abbau der Arbeitslosigkeit mit einer Steigerung der Erwerbs- bzw. der Beschäftigungsquote einher. Die Beschäftigungsquote (d.h. der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 65 Jahren) der Frauen lag im Jahr 2000 bei den Frauen in Deutschland bei 57,8 %, während sie in den Niederlanden bei 63,4 %, in Schweden bei 69,7 % und in Dänemark bei 72,1 % lag (vgl. Pfarr 2002 sowie Eichhorst et al 2001).

Die Hinweise auf die skandinavischen Länder verdeutlichen, wie stark die Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung von gesellschaftlich-kulturellen Wertvorstellungen und politischen Regulierungen abhängt. Vor der Annahme eines einfachen "Kopierens" anderer Beschäftigungsverläufe und linearer Entwicklungstrends muss also gewarnt werden. Die

Bedeutung staatlicher Regulierungen (vor allem gilt dies für die Steuer- und Sozialabgabenquote, aber auch für bürokratische Vorschriften) für ein mögliches Wachstum des "legalen" Dienstleistungssektors wird vor allem anhand der "Schwarzarbeit" und der "Eigenproduktion" im Haushalt nachhaltig demonstriert. Gerade weil Teile der Schattenwirtschaft Potentiale für Dienstleistungsbeschäftigung sind, muss dieses "inoffizielle" Segment der Wirtschaft etwas genauer betrachtet werden. Nicht nur aufgrund der staatlichen Regulierungsdichte und der Abgabenquote sondern auch als Reaktion auf die Leistungsdefizite des Marktes (bspw. werden aufgrund der hohen Preise im Handwerksbereich bestimmte Nachfragegruppen nicht befriedigt) hat sich in der Bundesrepublik in den letzten Jahren ein regelrechter "Boom" in der Schattenwirtschaft ergeben. Expertenschätzungen sprechen davon, dass hier am "Markt und Staat vorbei" inzwischen gut 16% des Bruttosozialprodukts entstehen. "Die Schattenwirtschaft hat eine geschätzte Größe von bis zu 300 Mrd. EUR erreicht. Dieses Volumen ist der Steuer- und Sozialversicherungslast entzogen. In Deutschland existieren rund fünf Millionen Vollzeitstellen in der Illegalität. Im Bereich der privaten Haushaltshilfen stehen rund 40.000 gemeldeten ca. 3,3 Mio. tatsächliche Beschäftigungsverhältnisse gegenüber" (Hartz-Kommission 2002, 40; vgl. auch Schneider 2003).

Schauen wir uns demgegenüber bspw. einmal konkret die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer an, dann erkennt man schon an wenigen Zahlen, wie sich die „große Koalition“ der Sozialpolitiker in den letzten Jahren mit ihrem gerade nicht nachhaltigem Modell der Stilllegung von Arbeitskräften durchgesetzt haben. Die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen liegt in Deutschland inzwischen bei nur noch 38 Prozent, während sie in skandinavischen Ländern bei gut 60 Prozent liegt. Es ist nicht bestreitbar, dass hierüber in Deutschland die Arbeitslosigkeit abgesenkt werden konnte (im internationalen Vergleich allerdings auch nur sehr begrenzt) und sich vor allem die Großunternehmen modernisiert haben, allerdings ist diese Stilllegungspolitik auf Kosten der Sozialkassen erstens nicht mehr erfolgreich und zweitens nicht mehr zu finanzieren. Wenn einzelne sozialstaatliche Institutionen (etwa die Gewerkschaften) meinen, diese alten Praktiken und dieses alte Sozialstaatsmodell verteidigen zu müssen, werden sie ihre Legitimation schrittweise verlieren, was sich gerade im Sommer 2003 nachdrücklich zeigt.

Der Vertrauensverlust betrifft allerdings nicht nur die Gewerkschaften und andere Verbände, vielmehr wird die ganze offizielle Politik mit den politischen Parteien, parlamentarischen Beratungen, Verbandsbürokratien sowie Beiräten und Expertenkommissionen sehr skeptisch beurteilt. Gerade das politische Vertrauen in die politischen Parteien wird derzeit weiter dadurch erschüttert, dass "ebenso rat- wie erfolglose Regierungsakteure das Bild bieten, die aufgestauten Probleme nur noch vor sich herzuschieben" (Offe 2000: 65; vgl. auch die Beiträge in Machnig/Bartels 2001). Es ist deshalb auch nicht überraschend, wenn in einer groß angelegten Umfrage im Jahr 2002/2003, bei der rund 356.000 Menschen sich zum Zustand der politischen und sozialen Institutionen in Deutschland äußerten, das Vertrauen in die politischen Parteien einen Tiefpunkt erreicht hat: nur noch 3 Prozent haben hohes Vertrauen in sie, 57 Prozent bewerten die Erfüllung der Aufgaben als schlecht (80 Prozent sehen dringenden Verbesserungsbedarf). Ähnlich schlechte Noten bekommt der Bundestag, während beispielsweise der ADAC ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung genießt (vgl. Perspektive Deutschland 2003). Dieser unbestreitbare Legitimationsverlust der traditionellen Politikapparate, der auch der Bundesregierung arg zu schaffen macht, liegt auch daran, dass die offizielle Politik noch immer Problemlösungen in Aussicht stellt und von einer "Rhetorik der Versprechungen" (Kieserling 2003, 40; vgl. auch Luhmann 2000) lebt, ohne allerdings die anstehenden Probleme wirklich zu lösen.

Trotzdem ist die von der Bundesregierung seit dem Frühjahr 2003 massiv in der Öffentlichkeit vertretene These, dass nur der, der frühzeitig den Wandel organisiert, die sozialstaatlichen Sicherungssysteme erhalten kann, nicht von der Hand zu weisen. Genau diese Einsicht ist aber weder in der Bevölkerung noch bei den politischen Eliten in den Parteien und Verbänden verankert, eher ergeht man sich in Beschönigungsszenarien und packt nur zögerlich die

Probleme an. Ein Beispiel: es ist seit längerem bekannt, dass das über Jahrzehnte entwickelte Instrumentarium einer defensiven Arbeitsmarktpolitik (inclusive einer klassischen Großbürokratie, die eher die Arbeitslosigkeit verwaltet) nicht in der Lage ist, die Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren und strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt umzusetzen.

Die Bundesregierung hat gleich zu Beginn der ersten Legislaturperiode das "Bündnis für Arbeit" ausgerufen, um einen neuen Regierungsstil zu kreieren, der sich durch mehr Tempo und Problemorientierung auszeichnen sollte, um so auch der Bevölkerung Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Die Bundesregierung wollte hierüber die erstarrten politischen Routinen auflösen und neue steuerungspolitische Impulse setzen (vgl. Steinmeier 2001 sowie Heinze 2002). Im "kooperativen Staat" sollten Lernprozesse ausgelöst werden, die in Strukturreformen münden. Bausteine für einzelne Politikfelder lagen auch vor, allerdings war kein "großer Plan" für eine Modernisierung des Wirtschafts- und Sozialstandortes vorhanden – dies passt auch nicht zum Regierungsstil unseres Bundeskanzlers.

In diese Richtung zielt auch das Konzept des "aktivierenden Staates", das sich sowohl von etatistischen Vorstellungen eines Maximalstaates absetzt, der die gesellschaftliche Wohlfahrt durch "mehr Staat" zu erhöhen beabsichtigt, als auch von neoliberalen Minimalvorstellungen, die auf die Maxime "immer weniger Staat" hinauslaufen. Ziel ist stattdessen ein umgestalteter und in seinen Zielen neu konzipierter Staat. Im Kern geht es darum, Gerechtigkeit, Effizienz und gesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern, und zwar durch eine Neuaufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, daß die Motivationen und Handlungsbereitschaften zu Selbsthilfe und solidarischer Unterstützung gerade auch in "reichen" Wohlfahrtsstaaten durchaus vielfach vorhanden sind (vor allem in den breiten Mittelschichten), aber einer Aktivierung bedürfen. Aktivierende Politikstrategien zeichnen sich dadurch aus, daß sie unter der Maxime "Fördern und Fordern" die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure in eine neue Balance bringen. In diesem Sinne zielt das Prinzip des "Förderns" darauf ab, die Hemmnisse für gesellschaftliche Eigentätigkeit und Koproduktion abzubauen und förderliche Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Initiativen und individuelle Absicherung zu installieren. "Fordern" ist auch im zivilgesellschaftlichen Sinn so zu verstehen, daß Bürger sich ihrer eigenen Verantwortung für das Gemeinwesen klar werden und von staatlicher Politik aufgefordert werden, sich zu engagieren. Der "aktivierende Staat" ist derzeit jedoch weniger ein geschlossenes Programm als eine politisch-konzeptionelle Basis, unter deren Dach unterschiedliche politische Maßnahmen diskutiert und erprobt werden.

Unsere herkömmliche Vorstellung sozialer Gerechtigkeit manifestiert sich vor allem im Modell des Rheinischen Kapitalismus und bezieht sich auf den Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit sowie die Stabilisierung der traditionellen "Normal"-Familie. Dieses Modell wird jedoch durch soziale und ökonomische Wandlungsprozesse zunehmend unterminiert. Zudem bündelt der klassische Wohlfahrtsstaat eher Risiken als Ressourcen und ist nicht darauf programmiert, Risiken neuer Art abzudecken. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, die Verbreitung neuer Medien, Globalisierungs- und Individualisierungstendenzen bringen jedoch neue gesellschaftliche Risiken hervor, die in der herkömmlichen Gerechtigkeitsvorstellung bislang nur wenig Berücksichtigung fanden (etwa die Erosion des traditionellen Normalarbeitsverhältnisses, aber auch der klassischen Normalfamilie, die Ausdifferenzierung des Alters als eigene biographische Phase und der Trend zur "Single"-Gesellschaft). Im Zuge dieser Entwicklung verschiebt sich auch die Frage, was an wen verteilt werden soll. Stand früher vor allem die (monetäre) Umverteilung zwischen verschiedenen Erwerbstätigengruppen im Vordergrund, kristallisiert sich in der gegenwärtigen Debatte vor allem das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen sowie marginal Beschäftigten als maßgebliches Kriterium heraus: Angesichts der dauerhaften Beschäftigungskrise wird die Integration in den Arbeitsmarkt zur Schlüsselaufgabe sozialer Gerechtigkeit in Deutschland, denn damit steht und fällt die Verteilung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals.

Eine zentrale Aufgabe wäre es, durch einen tiefgreifenden Umbau unserer arbeitspolitischen Institutionen das Beschäftigungssystem zu öffnen und insbesondere das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen. Als realistisches operatives Ziel könnte eine Erhöhung der Erwerbsquote von einem Prozentpunkt pro Jahr angesteuert werden. Schon bei einer Steigerung der Erwerbsquote um fünf Prozentpunkte wären im übrigen die meisten aktuellen Finanzierungsprobleme unserer Systeme der sozialen Sicherung lösbar. Aber nicht nur die Beziehungen zwischen Erwerbs- und Nichterwerbstätigen, sondern auch die Beziehungen zwischen anderen sozialen Gruppierungen bestimmen den Tenor der Diskussion: Hierzu zählt beispielsweise der Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen, die zukünftige Ausgestaltung des Generationenvertrages und das Verhältnis zwischen Fremden und Einheimischen. Unser Sozialstaat basiert nicht auf einer einheitlichen Definition sozialer Gerechtigkeit, sondern muß verschiedene, in Konkurrenz zueinander stehende Aspekte sozialer Gerechtigkeit ausbalancieren, wobei derzeit festzustellen ist, daß in den politischen Diskursen eine allgemeine Unsicherheit und Ratlosigkeit darüber herrscht, wie die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen oft auch noch zusammengefügt werden können. Medienwirksame Begriffe wie "Gerechtigkeitslücke" verschleiern oft mehr als sie zur Aufklärung beitragen.

Als klassische Dimensionen können hierbei die Werte Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit angesehen werden; die Geschichte unserer erwerbszentrierten Sozialversicherungssysteme mit ihren stark solidarischen Umverteilungskomponenten spiegelt die fragliche Ausbalancierung dieser beiden Werte wider. Kennzeichnend für die gegenwärtige Debatte ist, daß diese beiden Werte offenbar nicht mehr ausreichend sind, um Gerechtigkeitsbedürfnisse wiederzugeben. Vielmehr differenziert sich der Gerechtigkeitsbegriff im Zuge der gesellschaftlichen Wandlungsprozesse weiter aus. Insbesondere die Begriffe der Produktionsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und nachhaltige Gerechtigkeit markieren die Vorstellungen, die für eine strukturelle Reform des Sozialstaates maßgeblich sind (vgl. Giddens 2001; Kaufmann 1997, 2003; Merkel 2001; Münkler 2001 sowie Nullmeier 2003 und Priddat 2003).

Der Begriff der Produktionsgerechtigkeit geht davon aus, daß Umverteilung dann nicht gerecht sein kann, wenn sie zu Lasten des gesellschaftlichen Wohlstands geht. Grundlegend ist die Vorstellung, daß Gerechtigkeit vor allem eine Frage der angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand ist. Ist dieser Wohlstand jedoch als solcher gefährdet, müssen die Interessen einzelner sozialer Gruppen "im Interesse aller", also im Interesse des Gemeinwohls zurückstehen. Hieran läßt sich ablesen, daß soziale Gerechtigkeit zwar nicht mit Innovation und Effizienz gleichzusetzen, wohl aber eng damit verknüpft ist. Innovations- und Modernisierungsprozesse insbesondere ökonomischer Art sichern soziale Gerechtigkeit, indem sie den Kuchen optimieren, der verteilt werden kann. Andere Gerechtigkeitswerte müssen demnach zurückstehen, wenn sie zu Lasten der Produktionsgerechtigkeit gehen.

Chancengerechtigkeit hingegen bezieht sich auf die Voraussetzung gleicher Startbedingungen. Hier geht es vor allem darum, die Bürger zur Eigenleistung zu befähigen - Voraussetzung sind nicht nur entsprechende Einkommensspielräume, sondern auch die Stellung im Berufsleben, kulturelle und politische Teilhabe und nicht zuletzt die Intensität und Vielgestaltigkeit der sozialen Kontakte. Die Umsetzung der Chancengleichheit ist auf einen "social investment state" angewiesen, der auf die Humanressourcen der Gesellschaft setzt und den Bürgern das notwendige Werkzeug an die Hand gibt, um die eigene Lebenslage bedarfsgerecht zu gestalten. Dies bedeutet, daß sich der Schwerpunkt sozialpolitischer Aktivitäten von der monetären Umverteilungspolitik zur sozialinvestiven Dienstleistungspolitik **verschieben** muss: Soziale Infrastruktur, Bildung und die Förderung innovativer Milieus sind Instrumente zur Aktivierung des gesellschaftlichen Humankapitals. Allerdings liegen hier die kontinentaleuropäischen Länder (allen voran die Bundesrepublik) im internationalen Vergleich auf hinteren Rängen.

Ein weiterer Begriff ist der der nachhaltigen Gerechtigkeit, die vor allem die Risiken der nachfolgenden Generationen in den Mittelpunkt stellt. Gerechtigkeit ist demnach ebenso eine Frage von long-term-equity und verpflichtet zu einem sparsamen Umgang mit den ökologischen und ökonomischen Ressourcen einer Gesellschaft. Ebenso wie bei der Produktionsgerechtigkeit stehen hier Begriffe der Effizienz und Innovation im Vordergrund - gefragt sind Verteilungsverfahren, die sicherstellen können, daß auch zukünftige Generationen über Mittel verfügen, um soziale Ungleichheit zu korrigieren, statt die Schulden der Solidargemeinschaft von gestern bezahlen zu müssen. Ähnlich wie bei Chancengerechtigkeit wird Gerechtigkeit nicht auf die Gegenwart begrenzt, sondern erhält eine präventive und investive Komponente. Gerade hinsichtlich eines konsensfähigen wohlfahrtsstaatlichen Zukunftsprojekts muss allerdings bei breiten Teilen der Bevölkerung die "Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit neu geweckt und definiert werden, um in einer veränderten sozialpolitischen Landschaft Sinn zuzuschreiben und entsprechende Motivationen und Legitimationen freisetzen zu können. Die Rolle von handlungsleitenden Prinzipien, von normativ geprägten Selbstverständnissen des modernen Sozialstaats wird leicht unterschätzt, doch lassen sich Verteilungskonflikte und sozialpolitische Auseinandersetzungen, aber auch freiwilliges Engagement nur dann erfolgreich politisieren und kollektivieren, wenn sie kulturell eingebunden sind, also mit normativer Bedeutung versehen werden können. Denn für abstrakte Sozialversicherungssysteme oder einige Milliarden Euro mehr an Sozialausgaben an sich hat noch niemand gekämpft, sondern nur für die ihnen zugeschriebenen positiven (individuellen und kollektiven) Wohlfahrtseffekte" (Schmid 2002, 451f; vgl. auch Nassehi 2003).

Dies gilt auch für die Belastungsgerechtigkeit, die bislang als Forderung nach einer stärkeren Belastung der Leistungsfähigen (sprich: der oberen Schichten) verstanden wurde; gegenwärtig wird sie eher im Zusammenhang mit der Überlastung insbesondere der erwerbstätigen Bevölkerung diskutiert. Denn der Anstieg der Lohnnebenkosten, der mit dem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und ihrer zunehmenden Inanspruchnahme einhergeht, wirkt sich nicht nur auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen aus, sondern auch auf Kaufkraft und den Spielraum zur Eigenvorsorge bei den Erwerbstätigen. Dies gilt umso stärker, je mehr der Kreis der Erwerbstätigen durch Arbeitslosigkeit und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses eingeschränkt wird. In diesem Zusammenhang wäre darüber nachzudenken, die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung zu verbreitern. Zudem müßte endlich der deutsche Arbeitsmarkt konsequent für neue Tätigkeitsfelder geöffnet werden, da hierüber auch die Basis aller sozialstaatlicher Sicherungselemente gestärkt würde. Allerdings hält das traditionelle Establishment der Arbeitsmarktpolitik unbeirrbar an der Hoffnung fest, daß durch weitere Verbesserung laufender Programme, durch neue noch gezieltere Maßnahmen für Problem- und Sondergruppen, durch zusätzliche regionale oder kommunale "Modellversuche" und vor allem durch Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel irgendwann doch noch eine Wende am Arbeitsmarkt geschafft werden könnte. Hierfür spricht jedoch nichts. Die deutschen Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen gehören schon jetzt zu den höchsten in der Welt; ohne Öffnung und Expansion des Arbeitsmarktes können sie aber nur wenig bewirken.

Im übrigen ist der gewachsene Korpus von Programmen und Maßnahmen mittlerweile so groß und komplex, daß auch die kompetentesten An- und Umbauversuche Gefahr laufen in der "Praxis" weitgehend unbemerkt zu bleiben. Marginale Korrekturen am vorhandenen Instrumentarium sind selbstverständlich nötig; allein reichen sie aber nicht aus. Die überall gern akzeptierte Forderung nach einer "Bündelung" verschiedener beschäftigungspolitischer Maßnahmen verbleibt im Rahmen einer technokratischen Feinsteuerung laufender Programme bzw. einer pluralistischen Berücksichtigung der an ihnen hängenden Sonder- und Sekundärinteressen.

Das Problem ist aber, daß jenseits eines bestimmten Problem- und Komplexitätsniveaus kleine Veränderungen weder im Politikvollzug noch von den Politikadressaten wahr- oder doch ernst genommen werden. Das Schicksal der ungezählten "Modellversuche" (zuletzt auf Länderebene bei den "Geringqualifizierten"), die im besten Fall zu nicht mehr geführt haben als zu in den

Akten verbleichenden "Evaluationsberichten", spricht eine beredte Sprache. Nur verständlich darstellbare Paradigmenwechsel haben in einer Situation wie der deutschen Beschäftigungskrise eine Chance, einen Unterschied zu machen. Eine wirksame Beschäftigungsstrategie muß zusätzlich zur aktiven Arbeitsmarktpolitik neue Kräfte mobilisieren, die mit dieser in Konkurrenz treten können. Es ist Zeit, sie durch die Dynamik des Marktes zu ergänzen, nicht zuletzt um in bürokratischer Routine erstarrte Behörden, leerlaufende Programme und resignierte Individuen neu in Schwung zu bringen. Statt immer kompliziertere und unüberschaubarere Direktinterventionen zu konzipieren, muß eine neue Beschäftigungspolitik, wenn sie etwas bewirken will, vor allem private Initiative freisetzen und einfache, verständliche und allgemeine Rahmenbedingungen schaffen, unter denen selbstinteressiertes Handeln auch im Arbeitsmarkt zum allgemeinen Nutzen beitragen kann.

Sowohl von der Benchmarkinggruppe des "Bündnis für Arbeit", in dem der Verfasser mitgearbeitet hat, als auch von der Haertz- und der Rürup-Kommission wurden Reformperspektiven für Deutschland entwickelt, die inzwischen auch von verantwortlichen politischen Akteuren als "Blaupause" für notwendige Reformschritte in der nächsten Legislaturperiode gesehen werden: So bedarf der deutsche Arbeitsmarkt umfassender institutioneller Reformen, damit das Beschäftigungsniveau insgesamt steigen und die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu Lasten bestimmter Personengruppen überwunden werden kann (vgl. ausführlich Eichhorst et al 2001 und Heinze/Streeck 2003). Ziel muss eine größere Offenheit und Anpassungsfähigkeit sein, um auf die neue wissenschaftlich-technische und ökonomische Dynamik reagieren und die Beschäftigungspotenziale der entstehenden Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft nutzen zu können. Nur wenn dies gegeben ist, kann wirtschaftliches Wachstum, etwa als Folge einer Stärkung der öffentlichen Investitionen, dauerhaft zu mehr Beschäftigung führen. Bei den anstehenden Reformen des Arbeitsmarktes sollten mögliche Synergien zwischen Veränderungen in verschiedenen Politikfeldern im Sinne einer gegenseitigen Verstärkung des beschäftigungspolitischen Nutzens beachtet werden. Das volle Potenzial einer Reform in einem Politikbereich kann nur durch Abstimmung mit Reformen in anderen Bereichen realisiert werden.

Obwohl die Hoffnungen, über ein „Bündnis für Arbeit“ in Deutschland die Arbeitslosigkeit effektiv abzubauen und Beschäftigung vor allem im Dienstleistungssektor aufzubauen, bereits im Jahr 2001 begraben werden mussten, hat sich im Dickicht der organisierten Interessen doch einiges bewegt. Herkömmliche Situationsdeutungen und Organisationslogiken sind Schritt für Schritt – vom Bündnis über die Hartz- bis hin zur Rürup-Kommission - in Frage gestellt worden und die Bundesregierung hat auch gehandelt, um vor allem die in Deutschland im Vergleich zu Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark bestehenden Defizite bei der Eingliederung von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt zu beheben. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik, wie sie jetzt gesetzgeberisch umgesetzt wird, bindet Lohnersatzleistungen wirksam an die aktive Mitwirkung des Leistungsempfängers bei der Stellensuche. Dabei hat der Arbeitslose Anspruch auf Lohnersatzleistungen, fachgerechte Beratung und Vermittlung sowie auf eine bedarfsgerechte Qualifizierung. Den Stellensuchenden werden dann individuelle Förderungsmaßnahmen angeboten, die dazu dienen, das Risiko längerer Arbeitslosigkeit zu vermindern. Zugleich sind Stellensuchende verpflichtet, an den angebotenen, individuell angepassten Maßnahmen teilzunehmen und zumutbare Arbeitsplätze anzunehmen; andernfalls gefährden sie ihre Ansprüche auf Lohnersatzleistungen. Da Beratung und Vermittlung in Verbindung mit praxisnaher beruflicher Fortbildung das effektivste Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist, kann die Einschaltung gemeinnütziger oder gewerblicher Arbeitsvermittler und Zeitarbeitsagenturen prinzipiell von Nutzen sein.

Ein weiteres Problem des deutschen Arbeitsmarktes liegt in der geringen Nutzung des Potenzials älterer Arbeitskräfte. Zum Teil kann dies mit den über lange Zeit hinweg im Recht der Arbeitslosen- und Rentenversicherung angelegten Anreizen zu einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erklärt werden. Ähnliche Strategien sind auch in zahlreichen anderen europäischen Ländern verfolgt worden. Demographische

Verschiebungen, die zu einem wachsenden Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung führen, dürften künftig eine steigende Belastung der Systeme der sozialen Sicherung und einen erheblichen Fachkräftemangel in wichtigen Branchen zur Folge haben, wenn die Verdrängung älterer Arbeitskräfte vom Arbeitsmarkt fortgesetzt wird. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte keineswegs nur um den Preis geringerer Beschäftigungschancen für jüngere Erwerbspersonen gesteigert werden kann. Vielmehr ist in einer Reihe von Ländern das Beschäftigungsniveau beider Gruppen höher als in Deutschland.

Eine höhere Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte setzt voraus, dass die Anreize zur vorzeitigen Verrentung abgebaut werden und das Humankapital der Beschäftigten im Lauf des Erwerbslebens erhalten und an neue Erfordernisse angepasst wird. "Lebenslanges Lernen" setzt eine intensive betriebliche und darüber hinausgehende Weiterbildung in Zusammenwirken mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik und dem beruflichen Bildungswesen voraus. Bei steigendem Risiko der Arbeitslosigkeit im Alter kann die berufliche Weiterbildung nicht allein den Unternehmen überlassen werden, da die Kosten späterer Arbeitslosigkeit von der Gesellschaft getragen werden müssen. Hier kann auch eine flexibel und intensiv ausgestaltete Arbeitszeitpolitik von Nutzen sein, die über Langzeitkonten nicht nur einen schrittweisen Übergang in den Ruhestand ohne Belastung der Sozialkassen ermöglicht, sondern auch Spielräume für die berufliche Weiterbildung eröffnet.

Ein hochindustrialisiertes Land wie Deutschland braucht auch in Zukunft eine innovationsstarke verarbeitende Industrie, um wirtschaftlich und beschäftigungspolitisch erfolgreich sein zu können. Die schon heute gut ausgebaute deutsche Forschungsinfrastruktur muss im Bereich international wettbewerbsfähiger Spitzenforschung gestärkt werden, um in die Industrie ausstrahlen zu können. Von strategischer Bedeutung sind dabei die Schnittstellen zwischen der Industrie und den wissensbasierten, unternehmensnahen Dienstleistungen. Deutschland ist in den reifen Industrien mit mittlerer und hochwertiger Technologie besonders leistungsfähig, aber nicht in der Spitzentechnologie. Gleichzeitig bedürfen das allgemeine und das berufliche Bildungswesen, insbesondere die berufliche Weiterbildung und die Universitäten, grundlegender Reformen. Daneben ist eine vorrausschauende Qualifikationsplanung auf betrieblicher Ebene erforderlich. Zu den einschlägigen Spitzenqualifikationen müssen Basis- und Mehrfachqualifikationen treten, die eine flexible Anpassung an die Erfordernisse dynamischer Wirtschaftszweige ermöglichen. Die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft hängt auch von der Leichtigkeit ab, mit der Unternehmen gegründet werden können. Die in Deutschland bestehende Regulierungsdichte stellt hier immer noch ein Hemmnis dar, wenngleich sich die Gründungsaktivitäten in Deutschland in der jüngsten Vergangenheit belebt haben.

Auf einen Aspekt, der in den derzeitigen Debatten um die institutionelle Reformlogik häufig unterbelichtet bleibt, soll allerdings explizit hingewiesen werden: Soziale Gerechtigkeit muß fair ausgehandelt werden, um gesellschaftlich konsensfähig zu bleiben. „Fairness ist der Name der politischen Gerechtigkeit als Zustimmungsverfahren zivilisatorisch erwachsener Bürger, die den Staat als ihre community begreifen“ (Priddat 2003, 394; vgl. auch Rawls 1998 und Nullmeier 2003). Die Frage bleibt, ob noch alle relevanten sozialen Gruppen im Verhandlungsprozeß auch angemessen vertreten werden. Hatten früher vor allem "Randgruppen" keine Lobby, scheint sich mittlerweile der Kreis der Nicht-Vertretenen auch auf Bereiche der Mittelschichten ausgedehnt zu haben. Offensichtlich repräsentieren die klassischen Interesseninstitutionen (Parteien und Verbände) eine immer kleiner werdende Klientel. Hier bedarf es eines vielfältigeren Spektrums an zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung. Außerdem muß die konkrete Umsetzung sozialer Gerechtigkeit transparent und nachvollziehbar sein. Unser Sozialstaat wird weniger als sozial ungerecht empfunden, weil er eine nicht akzeptable Ungleichheit schafft, sondern weil er in seinem Regelungsdickicht kaum von Experten, geschweige denn von Bürgern nachvollziehbar ist.

Gerechtigkeit und Solidarität sind jedoch zwei Seiten derselben Medaille. Gerechtigkeit ist das

soziale Ordnungsprinzip einer Gesellschaft und betrifft die Gestaltung jener Institutionen, von denen die Verteilung der Lebenschancen abhängen. Solidarität hingegen ist ein lebensweltliches Phänomen, nämlich das Gefühl mitmenschlicher Verbundenheit in Gemeinschaften. Sie beinhaltet im Kern den Anspruch auf Verlässlichkeit und Kooperationsbereitschaft. Solidarität ist die lebensweltliche Basis für Gerechtigkeit und bedarf der unmittelbaren Erfahrung und sinnlichen Wahrnehmung. "Sektoren", die dies vermitteln können, sind neben der Familie und den informellen Netzwerken vor allem die Institutionen des Dritten Sektors. Eine - bereits skizzierte - Aufgabe des Sozialstaates besteht daher auch in der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, der Selbsthilfe und der informellen Netzwerke und natürlich auch in der Unterstützung der Familie in ihren vielfältigen Ausprägungsformen.

Zusammenfassend nun noch einmal die **wesentlichen Stichworte** für einen sozialinvestiven und präventiven Sozialstaat:

- **Prävention und Infrastruktur:** Der deutsche Sozialstaat ist in erster Linie ein nachsorgender Geldleistungsstaat, während erfolgreiche Länder mehr auf Sachleistungen setzen. Beispielhaft dafür sind frühzeitige Weiterbildung und rechtzeitige Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sowie ein Ausbau der Kinderbetreuung.

- **Wachstum und Beschäftigung:** Wachstum und neue Arbeitsplätze sind die Quelle sozialer Gerechtigkeit. Daher sind hohe Beschäftigungsquoten wichtig, auch von Frauen, statt einer alimentierten Reduzierung des Arbeitskräfteangebots. Neben den unternehmensbezogenen zeichnet sich bei den personenbezogenen Diensten, Freizeit, Gesundheit und Soziales auch zukünftig ein hoher Bedarf ab, der neue Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung beinhaltet. Dies gilt insbesondere für "Vermischungsbereiche", in denen Elemente aus verschiedenen Sektoren kombiniert werden. Die wirtschaftliche Erschließung neuer Investitionsfelder und Dienste ist allerdings kein Selbstläufer. Gebraucht wird eine aktivierende Politik, die solche Innovations- und Beschäftigungspotentiale anregt, unterstützt und weiterentwickelt. Hohe Arbeitsanreize allein genügen nicht, wenn die Rahmenbedingungen für Investitionen nicht verbessert werden (Innovationspolitik und Öffnung der Märkte).

- **Chancengleichheit und Integration:** Bestimmte Gruppen werden nach wie vor vom hochregulierten deutschen Beschäftigungssystem ausgeschlossen (insider-outsider-Problematik). Investive Sozialpolitik heißt, den Begriff der Chancengleichheit wieder ernst zu nehmen. Die Vergeudung von Humankapital ist auch wirtschaftlich schädlich. Das hoch anspruchsvolle Regulierungsmodell, das wir über die Jahre in Deutschland für unsere industriellen Kernbereiche entwickelt haben, favorisiert allerdings Beschäftigung letztlich nur dann, wenn sie als hochqualifizierte, produktive und gut entlohnte Beschäftigung stattfindet (vgl. Heinze/Streeck 2003). Dienstleistungen brauchen aber, so zeigen uns die Erfahrungen anderer Länder, ein anderes Arbeitsregime als die Industrie: andere Arbeitszeiten, andere Entlohnungsformen, ein anderes Verhältnis von externen und internen Arbeitsmärkten, andere Qualifizierungseinrichtungen sowie andere Formen der sozialen Sicherung.

- **Risikopolitik:** Risiken sind als produktiver Antrieb von Wirtschaft und Gesellschaft zu bewerten, nicht als Gefahren. Soziale Sicherung versteht sich als Sicherung gegen Risiken. Sie sollte stärker als Instrument für die Akzeptanz von Risiken verstanden werden. Die Politik muss stärker vom Prinzip der Statuskonservierung umorientiert werden in Richtung auf eine bessere Chancennutzung und die Vermeidung gesellschaftlicher Exklusion. Dies heißt auch, für mehr Wettbewerb zu sorgen: alle Sektoren sind daraufhin zu überprüfen, inwieweit die oft jahrzehntelang bestehenden Kartellierungen abgebaut werden können. Die korporatistisch geprägte „Räterepublik“ gilt es, in eine Bürgergesellschaft zu transformieren.

- **Finanzierung und Kosten:** Die Lohnarbeitszentriertheit der sozialen Sicherung ist

Wachstumsbremse und Zeitbombe der Sozialpolitik. Gerade geringqualifizierte Arbeit wird wegen ihrer geringen Produktivität dadurch immer noch überproportional stark verteuert. Weitergehende Steuerfinanzierung und intelligente Erweiterung von Solidargemeinschaften sind die Daueraufgabe.

- **Gerechtigkeit und Gemeinwohl:** Gerecht ist vor allem, was die Funktionsweise des gesamten Sicherungssystems gewährleistet und die wirtschaftlichen Chancen erweitert. Umverteilung ist kein Maßstab, sondern höchstens ein Ergebnis von Sozialpolitik. Eine klare Vision für den Umbau des Sozialstaats braucht auch eine aufgeklärte Diskussion über Gerechtigkeit und Gemeinwohl. Einzelne Leistungskürzungen sind gerechtfertigt und auch gerecht, wenn sie übergeordneten Zielen dienen.

- **Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit:** Die Legitimation des Sozialstaats hängt auch an der Akzeptanz künftiger Generationen. Frühverrentungen auf Kosten der Sozialkassen hinterlassen die Bürde der nächsten Generation. Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, dass jetzige Generationen von Infrastruktur profitieren, die frühere Generationen aufgebaut haben. Summiert man alle Vergünstigungen für Rentner, so klafft aber in jedem Fall eine diskussionswürdige Lücke etwa zu jungen Familien. Da aber in naher Zukunft die Rentnergeneration die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler stellen wird, ist die Zeit für grundlegende Reformen knapp.

- **Eigenverantwortung und Selbstbeteiligung** (bei Rente, Gesundheit, Weiterbildung etc). Gerade auch die Mittelschicht, die von Sozialleistungen überproportional profitiert, muss mehr eigene Beiträge leisten (darf aber auch keine hohe Steuerlast tragen). Gesundheit ist das höchste Gut. Die regelmäßige Pflege dieses Gutes - nicht zufällig auftretende Krankheiten oder Unfälle - müssen auch privat mitfinanziert werden (für Fitness und Sport geben die Menschen auch viel Geld aus). Das schafft zusätzliches Potential für einen dynamischen Markt an Gesundheitsdienstleistungen und damit Arbeitsplätze. Die Gesundheitswirtschaft war bereits in den letzten Jahren ein Wachstumssektor und kann auch zukünftig zu den wenigen Sektoren gehören, die als „Beschäftigungsgewinner“ zu verbuchen sind.

- **Private und öffentliche Lösungen:** Was ist der ökonomisch und sozial richtige Mix von öffentlichen und privaten Beiträgen zur sozialen Sicherung? Privatisierung heißt keinesfalls per se weniger soziale Gerechtigkeit. Angesichts der erwähnten Privilegierung der Mittelschichten kann eine Teilprivatisierung von Sozialleistungen sogar mehr Verteilungsgerechtigkeit bedeuten. Und was andere Felder wie zum Beispiel die weiterführende Bildung angeht, so gilt das gleiche. Es ist gerade das von vielen Sozialdemokraten verteidigte System der steuerfinanzierten Hochschulbildung, das auf vielen Ebenen die einkommensstarken Schichten privilegiert. Richtig konstruierte Studiengebühren tragen zu mehr und nicht zu weniger sozialer Gerechtigkeit bei. Auch öffentliche Institutionen müssen dauerhaft in Bewegung kommen, voneinander lernen und Innovation als Arbeitsethos verinnerlichen. „Nicht der Sozialstaat hört auf, aber seine Ausdehnung wird schrumpfen“ (Priddat 2003, 394).

- **Lebenslanges Lernen:** Der Trend zur Wissensgesellschaft stellt hohe Anforderungen an Aus- und Weiterbildung, an Wissensgenerierung und Wissensmanagement. Für den Einzelnen wird ‚lebenslanges Lernen‘ zu einer wichtigen Voraussetzung für die dauerhafte Teilnahme am Erwerbsleben, während die unternehmerische Innovationsfähigkeit zunehmend über den Erfolg am Markt entscheidet. Die wachsende Bedeutung von Bildung und Wissen spiegelt sich in der Entwicklung der Ausgaben für Humankapital und in der Beschäftigungsentwicklung bei den Einrichtungen des Bildungssystems wider. Gleichzeitig werden aber auch Defizite sichtbar; das Bildungswesen der Bundesrepublik ist bislang nur unzureichend auf die Herausforderungen der Wissensgesellschaft vorbereitet.

- **Existenzgründungen:** Die Dynamik im Dienstleistungssektor trägt in besonderem Maße zum Strukturwandel bei, wobei insbesondere die Rolle der eher wissens- und technikintensiven

Dienstleister hervorzuheben ist. Die formalen Strukturen der Gründungsförderung (Finanzierung, Beratung) sind in den letzten Jahren gut ausgebaut worden; dies bestätigen auch internationale Vergleiche. Notwendig ist jedoch die Evaluation bezüglich Wirksamkeit und Effizienz insbesondere bei der regionalen Gründungsförderung. Zudem müssen Gründungen im Bereich 'einfacher' Dienstleistungstätigkeiten (Haushalt, Reparaturen) stärker bei Förderungen berücksichtigt werden, da ihre nachhaltigen Bestandschancen bislang zu gering sind. Die Hauptproblematik liegt heute bei personenbezogenen Faktoren (Kooperationsfähigkeit, Durchhaltevermögen, Einschätzung der eigenen Stärken und Schwächen). Bei der Förderung dieser 'entrepreneurial skills' besteht insbesondere im Bildungs- und Hochschulsystem Handlungsbedarf. Die Idee der Selbstständigkeit muss in die Systeme der Schul- und Erstausbildung Eingang finden und auch kontinuierlich in den Studiengängen der Hochschulen präsent sein

- **Dienstleistungspolitik:** Politische Handlungsempfehlungen müssen darüber hinausgehend aber auch aufgeschlossen sein gegenüber den Wandlungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt und generell in den gesellschaftlichen Leitbildern. Arbeitsformen und Lebensstile, die nicht dem Normalarbeitsverhältnis und der Normalfamilie entsprechen, sind keine unerwünschten Ausnahmen, sondern vielmehr die Richtgrößen, an denen sich die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme, der sozialen Sicherung, der Mitbestimmung und des Bildungssystems orientieren muss. So sollte beispielweise eine Strategie der Förderung von niedrig qualifizierten Tätigkeiten mit einer gezielten Ausweitung personenbezogener Dienste (Kinderbetreuung, Ganztagschulen, Haushaltsdienste) verknüpft werden, um berufstätige Frauen zu entlasten. Auf diese Weise wäre auch ein Anreiz für höherqualifizierte Frauen gegeben, stärker am Erwerbsleben zu partizipieren - was wiederum zur Entwicklung hochqualifizierter Dienstleistungsfelder beiträgt.

Es ist zu hoffen, dass diese konzeptionellen Überlegungen auch Eingang finden in die politischen Entscheidungsarenen, was in Deutschland - im Vergleich zu anderen Ländern - in den letzten Jahren nur selten gelungen ist. Schon die Brücke zwischen gesellschaftstheoretisch orientierten Situationsbeschreibungen und beratungsorientierten Politikanalysen ist kaum vorhanden, ganz zu schweigen von der noch immer dominierenden Abschottung zwischen wissenschaftlichen Analysen und konkreter politischer Problemlösung. Nur in wenigen Fällen kann von einer gelungenen Kooperation zwischen "Problemanalysikern" und "Problemlösern" gesprochen werden. Gerade weil die "neue" Bundesrepublik in ökonomischer und sozialer Hinsicht heterogener geworden ist, dürften die Kommunikationsprobleme zwischen den Medien Wissenschaft und Politik nicht einfacher geworden sein. Die seit Jahren von wissenschaftlicher Seite immer wieder vorgetragenen Argumente für die Notwendigkeit von grundlegenden politisch-institutionellen Reformen werden wohl deshalb auch weiterhin nur zögernd und graduell umgesetzt werden. Allerdings besteht die Hoffnung, dass der naturwüchsige, reformlose Wandel, der die neunziger Jahre charakterisierte, nun doch mehr inhaltliche Substanz bekommt und auch neue Antworten auf die zentralen Herausforderungen gegeben werden.

LITERATUR

Egle, C./Ostheim, T./ Zohlnhöfer, R. (Hg.), 2003, Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden

Eichhorst, W. et al, 2001: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin/Heidelberg

Esping-Andersen, G. 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford

- Esping-Andersen, G., 2003: Against Social Inheritance, MS Barcelona/ London
- Franz, P./Immerfall, S., 2003: Zeitlupenland Deutschland? Zum Vollzugsdefizit wirtschaftspolitischer Reformen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 18-19), S. 3ff
- Giddens, A., 1999: Der dritte Weg, Frankfurt
- Giddens, A., 2001: Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt
- Hartmann, A./Mathieu, H. (Hg.), 2002: Dienstleistungen in der Neuen Ökonomie. Struktur , Wachstum und Beschäftigung, Berlin (FES)
- "Hartz-Kommission", 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin
- Heinze, R.G., 1998: Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des "Modell Deutschland", Opladen/Wiesbaden
- Heinze, R.G., 2002: Die Berliner Rätorepublik. Viel Rat - Wenig Tat?, Wiesbaden
- Heinze, R.G./Olk, Th. (Hg.), 2001: Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, C., 1998: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Opladen
- Heinze, R.G./Streeck, W., 2003: Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung H. 1/2003, S. 25ff
- Kaufmann, F.X., 1997: Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt
- Kaufmann, F.X., 2003: Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität, in: S. Lessenich (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Frankfurt, S. 73ff
- Kieserling, A., 2003: Die Gesellschaft der Politik? Zum Politismus der Moderne, in: S. Lessenich (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Frankfurt, S. 23ff
- Luhmann, N., 2000: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt
- Machnig, M./Bartels, H.-P. (Hg.), 2001: Der rasende Tanker, Göttingen
- Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2001: Deutschland in den nächsten 30 Jahren. Die Zukunft gestalten, Berlin
- Merkel, W., 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie H. 2, S. 135ff
- Münkler, H., 2001: Solidarität in modernen Gesellschaften, in: F. Müntefering/M. Machnig (Hg.), Sicherheit im Wandel, a.a.O., S. 31ff
- Müntefering, F./Machnig, M. (Hg.), 2001: Sicherheit im Wandel, Berlin
- Nassehi, A., 2003: Inklusion: Von der Ansprechbarkeit zur Anspruchsberechtigung, in: S. Lessenich (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Frankfurt, S. 331ff
- Nullmeier, F., 2003: Anerkennung: Auf dem Weg zu einem kulturalen Sozialstaatsverständnis?,

in: S. Lessenich (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Frankfurt, S. 395ff

Offe, C. 1995: Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise, in: W: Fricke (Hg.), Zukunft des Sozialstaats. Jahrbuch Arbeit und Technik, Bonn, S. 31ff

Offe, C., 2003: Perspektivloses Zappeln oder: Politik mit der Agenda 2010, in: Blätter für deutsche und internationale Politik H. 7/03, S. 807ff

Perspektive Deutschland, 2003: Kurzbericht 2003, MS Berlin

Pfarr, H., 2002: Frauenerwerbstätigkeit im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 46-47), S. 32ff

Pierson, P. (ed.) (2001): The New Politics of the Welfare State, Oxford

Priddat, B.P. (Hg.) (2000): Der bewegte Staat, Marburg

Priddat, B.P., 2003: Umverteilung: von der Ausgleichssubvention zur Sozialinvestition, in: S. Lessenich (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Frankfurt, S. 373ff

Rawls, J., 1998: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt

Reich, R.R., 2002: The Future of Success. Wie wir morgen arbeiten werden, München

Schmid, J., 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen (2. Aufl.)

Schmid, J., 2003: Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 18-19), S. 32ff

Schmidt, M.G. (Hg.) (2001): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, Politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen

Schneider, F., 2003: Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: eine wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung H. 1, S. 148ff

Streeck, W., 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the „European Social Model“, in: K. Hinrichs et al (Hg.), Kontingenz und Krise, Frankfurt/New York, S. 245ff